

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ“

Васил Георгиев Стойнов

**АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ДЪРЖАВНИТЕ
ПОМОЩИ В БЪЛГАРСКИЯ ЕНЕРГИЕН СЕКТОР**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд

*за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по професионално
направление 3.6 Право (Административно право и административен процес)*

научен ръководител

Проф. д-р Цветан Сивков

София

2023 г.

Съдържание

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	3
1. АКТУАЛНОСТ НА ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	3
2. ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО	4
3. ИЗПОЛЗВАНА НАУЧНА МЕТОДОЛОГИЯ.....	4
4. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	5
II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	6
ПЪРВА ГЛАВА. ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И НОРМАТИВНА ОСНОВА.....	6
ВТОРА ГЛАВА. ПОНЯТИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН ХАРАКТЕР НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ.	16
ТРЕТА ГЛАВА. ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ В БЪЛГАРСКИЯ ЕНЕРГИЕН СЕКТОР, СВЪРЗАНИ С ЕНЕРГИЙНАТА СИГУРНОСТ.	20
ЧЕТВЪРТА ГЛАВА. ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ В БЪЛГАРСКИЯ ЕНЕРГИЕН СЕКТОР, СВЪРЗАНИ С ДЕКАРБОНИЗАЦИЯ И ЧИСТА ЕНЕРГИЯ.....	23
III. ПРИНОСНИ МОМЕНТИ.....	27
IV. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	30

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата на дисертационния труд

Режимът на държавни помощи е синтез на държавната икономическа политика. Държавните помощи представляват допустима намеса на държавата в онези области на националното стопанство, в които механизмите на пазарната икономика не реализират обществените отношения оптимално. Намесата под формата на държавна помощ се обосновава още и със стратегически важното, понякога и от политическа гледна точка, значение на тези области за функционирането на държавата.

Настоящата тема е посветена на един конкретен аспект на държавните помощи като правен инструмент за публична намеса в стопанските сектори, а именно – режимът на държавни помощи в областта на енергетиката и прилагането му в България. Интересът към тази тема беше породен от динамичния характер на енергийния сектор като стратегически важен дял от националната икономика, при който непрестанния, но все още недостатъчен технологичен напредък поставя предизвикателства пред нормативната уредба на обществените отношения. Тези обществени отношения същевременно са известна симбиоза между чисто търговскоправни, облигационни и пазарни връзки, от една страна, и много силно изразена държавна политика на властническа намеса и контрол, от друга страна. Тази симбиоза намира изражението си най-вече в режима на държавни помощи, който отразява картина на премерената и балансирана намеса на публичната власт в пазарни отношения, при която намеса се търси закрила както на националния интерес, който до голяма степен е повлиян от общоевропейския интерес, така и на икономическия интерес на отделните групи пазарни участници.

Въпросът за държавната намеса в енергийния сектор е още по-актуален в светлината на съвременните геополитически тенденции в енергетиката, които пряко касаят и България. Сред тях са приоритетите за въглеродна неутралност, заложи в Европейската зелена сделка, кризата с високите енергийни цени вследствие на войната в Украйна, сигурността на енергийните доставки. Тези предизвикателства правят необходимо държавата да играе активна роля в преодоляването на проблемите, което от своя страна поставя въпроса как държавната намеса чрез административноправни мерки да бъде обоснована, ефективна и в съответствие с националното и европейското законодателство.

2. Предмет и задачи на изследването

Предмет на настоящето изследване е очертаване на спецификите на административноправния режим на държавни помощи в стопанската сфера на енергетиката, както и прилагането на този режим на практика в българския енергиен сектор. По-конкретно, дисертацията изследва какви особености разкриват държавните помощи в енергетиката, какви са техните административноправни характеристики, и чрез какви конкретни примери на държавна мярка бива реализиран на практика административноправният режим на държавните помощи.

Режимът на държавните помощи е разгледан в неговия административен контекст. Тъй като предметът на административното право са обществените отношения между правни субекти, които възникват в процеса на организиране и осъществяване на изпълнителната дейност на държавните органи, държавните помощи се помещават именно в контекста на сферата на държавно управление.

Дисертацията обосновава извода, че режимът на държавните помощи в сферата на енергетика следва да се причисли основно към раздела на административното право – специална част, уреждаща държавното управление в сферата на енергетиката, поради което всяка от мерките на държавна помощ е анализирана именно в светлината на административното право. Същевременно се отбелязват аспектите на държавните помощи, които ги включват частично и в обхвата на финансовото и данъчното право.

Задачи на изследването са да се отговори на въпроса кои са характерните административноправни белези на режима на държавните помощи в енергийния сектор, както и дали мерките за държавна помощ, предприети и изпълнени в българския енергиен сектор, отговарят на изискванията на националното и европейското законодателство. Чрез тези задачи изследването цели да направи всеобхватна оценка на общия режим на държавни помощи, но и на конкретни мерки, чрез които този режим бива реализиран, от административноправна гледна точка.

3. Използвана научна методология

Методологията, използвана за целите на изследването, следва установените стандарти в правната наука. На първо място е използван историко-правен метод, чрез който се изследва развитието на института на държавните помощи в условията на стопанска икономика, генезисът на неговото нормативно закрепване в договорите на Европейската общност за въглища и стомана, и сегашната уредба в учредителни договори

на Европейския съюз. Чрез този метод се проследява и развитието на самата концепция на държавни помощи чрез еволюцията в тълкуването на фактическия състав на държавните помощи, както и в приемането на вторично законодателство по прилагането на този режим.

На следващо място е използван сравнителноправният метод, чрез който се прави паралел между уредбата на държавните помощи на ниво Европейски съюз и на национално ниво. При използването на този метод се извеждат заключения относно съответствието на националната правна рамка на ниво закони и подзаконови нормативни актове с установената на европейско ниво уредба на държавните помощи, развита допълнително чрез съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

Използван е също и системен метод, чрез който са изследвани спецификите на държавните помощи в енергийния сектор, сравнени с общия режим на държавни помощи. Този метод помага да се открият онези специфични особености на енергийните държавни помощи, които пък от своя страна обуславят и административноправните характеристики на избрания метод на държавно регулиране, или на избора на административни актове, с които помощите да бъдат реализирани.

На последно място е използван и структурно-функционалният метод, чрез който се анализира как специфичните особености на режима на държавни помощи се прилагат на практика в българския енергиен сектор. Този метод намира приложение при всяка една от конкретните мерки на държавна помощ, разгледани в Глава Трета и Глава Четвърта, в които административноправната основа на мерките бива изяснена, след което мерките биват подложени на установения в нормативните актове и практиката на Съда на ЕС анализ за изпълнение на фактическия състав на държавните помощи и законосъобразността на съответната мярка.

4. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем от 201 страници (шрифт 12, разредка 1,5 Times New Roman), който включва титулна страница, съдържание, съкращения и библиография в размер на 7 страници, и 194 страници същински текст. В съдържателната част на дисертацията са обособени четири глави, като всяка е разделена на раздели, а разделите на допълнителни структурни подразделения.

II. Съдържание на дисертационния труд

Първа глава. Историческо развитие и нормативна основа.

Първата глава поставя изложението в неговия исторически и нормативен контекст. Първият раздел на първата глава проследява историческото зараждане и развитие на концепцията за държавни помощи и нейния първообраз – субсидиите, предоставяни от органи с публична власт към определени производства или износ. Субсидиите са познати още от Древен Рим, намират класическата си формулировка по времето на меркантилизма през XVI и XVII век, и изкрystalизират по време на протекционизма преди Втората световна война. Вторият раздел разглежда как концепцията за субсидии намира своето място в икономическата логика на учредителните договори на Европейската общност за въглища и стомана и последващите ревизии на договорите. Основният въпрос в този раздел е как концепцията за държавни помощи, заложена в Европа още през 1951 г., е взаимосвързана с фундаменталната идея на европейския проект, а именно – тази за единен свободен пазар. Третият раздел на главата разглежда приложението на общата концепция за държавни помощи, по-конкретно в областта на енергетиката, както и особеностите, които този дял от националното стопанство разкрива по отношение на начините на държавна намеса. Последният, четвърти раздел на първа глава изследва нормативната рамка на режима на държавни помощи, започвайки с правната уредба на европейско ниво, последвана от уредбата на национално ниво. Особено внимание е обърнато на разпределението на правомощията в областта на държавните помощи между националните и европейските административни органи.

§ 1. Възникване и развитие на режима на държавни помощи

Историческата справка започва още от времето на император Август и наложената оттогава практика, възприета и от Византия, да се извършват плащания в злато или други продукти на народите, граничещи с империята, целящи да гарантират съюзничество и да заплатят военното участие на получателите спрямо по-застрашителни съперници на Рим.

Съвременното разбиране на намесата на държавата в икономиката чрез систематично предоставяне на помощи се свързва с икономическата теория на меркантилизма, чиито най-изявен представител е французинът Жан-Батист Колбер. Тази теория, прилагана в европейската политика през XVI и XVII век, залага на силни протекционистки икономически мерки от страна на държавата, насочени към насърчаване на местната продукция и износа, ограничаване на вноса, и по този начин създаване на положителен търговски баланс.

По средата на XVIII век, под влияние на различни фактори, идеите на меркантилизма се изместват от принципите на свободната търговия и намаляването на регулацията във вътрешните и външни търговски отношения. През XIX век, в епохата на индустриализацията, държавата се разглежда не като източник на директни субсидии и подкрепа за предприятията, а като катализатор на производствените индустриални процеси, най-вече чрез изграждане на инфраструктура (предимно железопътна) и осигуряване на достъп до ресурси като въглища и стомана. През същия век се подписват и първите международни споразумения за свободна търговия, чиито основен застъпник е Великобритания.

Тази „златна ера“ на свободната търговия в Европа не продължава дълго. Възходът на нови индустриални сили като Германия и САЩ води до подновяване на националния икономически протекционизъм, чиито връх идва в навечерието на Първата световна война и годините след нея, когато държавите предоставят огромни субсидии за производство на кораби, железници и самолети, насърчаване на износа, строеж на жилища и т.н.

След края на Втората световна война фактори като необходимостта от възстановяване на националните индустрии и инфраструктура, влиянието на плана Маршал, изискващ национални системи за планиране и разпределение на фондовете, както и развитието на концепцията за „социална държава“, която да гарантира благоденствието на хората, обуславят съвременното оформяне на концепцията за държавни помощи.

Фундаменталната идея на режима на държавни помощи, а именно – че държавната намеса в икономиката трябва да бъде ограничена по ясни критерии, се развива паралелно с историята на държавните субсидии. Те са критикувани от Адам Смит в неговия известен труд „Богатството на народите“ от 1776 г., където той отделя цяла глава на поощренията за износ, които според него водят развитието на търговията в посока, която е много по-неблагоприятна от посоката, която тя естествено би поела според нуждите на пазара.

Историческият обзор продължава през втората половина на XIX век, когато държавите започват да считат субсидиите за износ в търговските си партньори като нелоялна политика спрямо собствените си вътрешни икономики. Това дава основание за въвеждане на първите клаузи в двустранните международни договори, които забраняват

субсидиите за износ. Тези клаузи могат да се считат за първообраза на антидъмпинговото законодателство, както и за далечни предшественици на правилата за държавни помощи.

В годините след Първата световна война, в контекста на разрушени национални икономики и нестабилна политическа среда, темата за стопанско възстановяване чрез глобална търговия и отстраняване на пречките пред нея намира нов израз на организирания в Женева през 1927 г. Световен икономически форум. Заключителният доклад на форума подчертава, че преките и непреки субсидии имат единствено палиативен ефект, без да дават ефективно икономическо решение, и изразява надежда, че националните правителства ще се въздържат, доколкото е възможно, от такива мерки. Въпреки призива на Световния икономически форум, исторически събития като Голямата депресия в САЩ и подема на агресивни националистически режими в Европа водят до точно обратния ефект – въвеждане на силни протекционистки мерки, налагащи мита и ограничения на вноса, и субсидиращи отделни национални икономически отрасли.

В годините след Втората световна война темата за ограничаване на субсидиите като средство за възраждане на глобална търговия и възстановяване на опустошените национални икономики намира ярък израз в първото международно споразумение, предоставящо наднационален контрол над субсидиите върху повече от една стока, а именно Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ), сключено на Конференцията на ООН за търговията и заетостта, проведена през 1947 г. в Хавана, Куба.

В Европа, годините след края на Втората световна война водят до първата изрична, пълна и безусловна забрана на субсидиите и помощите в пазарните сектори на въглища и стомана, закрепена в Договора от Париж през 1951 г., с който е създадена Европейската общност за въглища и стомана.

Историческият преглед на дисертацията завършва с последните икономически глобални кризи от 2008 г., пандемията от Ковид-19 от 2020 г. и войната в Украйна от 2022 г., които също имат отражение върху режима на държавните помощи. Тези кризи обосновават приемането на временни мерки, позволяващи на държавите по-широка гъвкавост по отношение на подкрепата за националните си икономики с оглед бързо справяне с негативните икономически ефекти и закрила на уязвимите пазарни участници. Тези временни мерки представляват цели и темпорално ограничени отклонения от общия режим на държавни помощи.

Проследената в дисертацията историческата еволюция на субсидиите в Европа показва, че още от XVI век те са използвани интензивно от държавите по редица причини, но най-общо за да подсилят политическата власт на национално и на международно ниво. Паралелно с ползите от държавните субсидии се проявяват и техните икономически недостатъци и политически рискове – подклаждането на конфликти между държавите, предоставящи субсидии, и тези, които икономически губят от същите субсидии. Именно този последен аспект се оказва решаващ в годините след Втората световна война, когато последиците от агресивния протекционизъм и войнстващото икономическото и политическо противопоставяне между европейските страни стават печално очевидни. В условията на зараждащия се призив за икономически мир като предпоставка за международен мир и просперитет, наднационалният контрол върху държавните субсидии става неизбежен. На европейската карта този подход води до създаването на вътрешния свободен пазар, а заедно с него – и на режима на държавни помощи като механизъм за контролиране на субсидиите.

§ 2. Еволюция на държавните помощи и свободният вътрешен пазар

В този раздел на дисертацията се застъпва разбирането, че съвременният вариант на уредбата за държавни помощи в европейското, а оттам – и в българското законодателство, е положен в тясна взаимовръзка с фундаменталната идея за свободен вътрешен пазар между държавите в Европа, заложена още в Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г.

Анализът изхожда от генезира на днешния режим на държавни помощи, заложен от участващите в Договора от Рим от 1957 г. шест държави, които имат пред себе си два примера – ограниченият подход на Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ), който изисква единствено нотификация на съществуващи субсидии, и силно интервенисткия подход на Европейската общност за въглища и стомана, въвеждащ пълна и безусловна забрана на субсидии.

Чрез анализ на вътрешни документи и протоколи от преговорите се установява как учредителите на Европейската икономическа общност (ЕИО) избират междинен подход, при който общото правило е, че държавните помощи са несъвместими с правилата на вътрешния пазар, доколкото нарушават и заплашват да нарушат конкуренцията, и засягат търговията между държавите-членки. В допълнение на това правило са въведени редица изключения от несъвместимостта в тогавашния член 92 на Договора за ЕИО, които позволяват защита на националния интерес от държавите, стига този интерес да не

противоречи на общия интерес на общността. Също така в редакцията на Договора за ЕИО отпада монопола на общността върху държавния помощи – те продължават да се предоставят от държавите-членки, но под контрола на Европейската комисия и Съда.

Анализът обосновава, че при намирането на баланс между тези два приоритета, държавите – учредителки на ЕИО изхождат от общото убеждение, че новата организация няма да представлява наднационално обединение с федеративна структура, а единствено ще получи минимална компетентност за изграждане на митнически съюз, който постепенно да се разширява в посока на икономически и политически съюз. Надделява разбирането на правителствата, че е необходимо държавните помощи от страна на отделните държави в този митнически съюз да бъдат забранени, за да могат частните предприятия да бъдат сигурни, че конкуренцията на пазара няма да бъде нарушена от държавна намеса. Разногласията между държавите касаят какво да бъде съдържанието на тази забрана и какви изключения от нея да бъдат предвидени, както и каква ще бъде ролята на отделните институции при контролирането на режима на държавните помощи.

Дисертацията показва как учредителите на ЕИО стигат до извода, че новосъздаващата се общност не трябва да отнема икономическия суверенитет на държавите и да замени националните помощи с европейски помощи. Това налага въвеждането на критерии, както на ниво дефиниция на държавни помощи, така и на ниво изключения от недопустимите държавни помощи, които да помогнат да се разграничат общите икономически мерки на държавите от изборителни икономически намеси, които следва да бъдат изследвани и разрешавани предварително. Така се стига и до днес действащата комбинация между, от една страна, обща декларация на държавните помощи като несъвместими с вътрешния пазар при наличието на определени критерии, и от друга страна, наличието на сравнително дълъг списък с изключения от тази несъвместимост. Решението относно съвместимостта на държавните помощи е предоставено на институция, отделена от националните правителства – Комисията, с което да се гарантира единно и непредубедено от вътрешнополитически нагласи третиране на държавните помощи.

Изложението показва устойчивостта на режима на държавни помощи, закрепен в разпоредбите на членове 92 – 94 от Договора от Рим, които остават непроменени и до днес, с изключение на замяната на понятието „общ пазар“ с „вътрешен пазар“ с Договора от Маастрихт. Режимът на държавните помощи обаче е статичен единствено ако се анализира от гледна точка на неговата правна рамка като разпоредби в учредителните

договори, която действително остава непроменена. Но самата концепция за държавните помощи, изведена от тази правна, както и политиките за прилагането ѝ са били обект на динамично развитие през годините на европейска интеграция. В основата на тази динамика стоят различните предизвикателства, пред които някогашната Европейската общност, сега Съюз, са били изправени, както и институционалното противопоставяне между Европейската комисия и държавите членки при практическото прилагане на правилата за държавни помощи. Еволюция в интерпретацията на понятието за държавни помощи може да се наблюдава и в практиката на Съда на ЕС, който извежда от непроменената нормативна основа нови елементи, които да отчитат изменящата се икономическа реалност, като например въвеждането на принципа на инвеститор в условията на пазарна икономика.

При разглеждането на зараждането и еволюцията на държавните помощи се налага заключението, че режимът за държавни помощи черпи своето основание и съдържание от идеята за свободен вътрешен пазар между държавите-членки, защото именно липсата на вътрешни граници и неограничената търговия налагат необходимостта от правила, по които правителствата могат да се намесват в този отворен вътрешен пазар, обединяващ икономиките на няколко държави. Но за да бъдат държавните помощи разбрани, е необходимо да се отчете и другата идея, която играе роля за оформянето на правилата за държавни помощи – идеята за свободна конкуренция, която да управлява същия този вътрешен пазар. Тези два фундаментални за Европейския съюз принципи – вътрешен пазар и конкуренция, определят и дуалистичния характер на държавните помощи.

Изводът, направен в този раздел е, че режимът на държавните помощи е дълбоко и неизменно свързан с особеностите на европейския проект и неговото развитие от наднационално обединение за преследване на икономически ползи в следвоенна Европа до *sui generis* съюз на държави членки с редица национални компетентности. Макар и режимът на държавните помощи да намира отражението си на строго национално ниво чрез ограничаващия ефект върху действията на държавни органи, той съществува и се прилага на общоевропейско равнище, защото обслужва целта на интеграцията на единния пазар на Европейския съюз. Взаимовръзката между режима на държавни помощи и тенденциите в развитието на единния европейски пазар дава основание на някои автори да изведат аргумент, понятието за държавни помощи е еволюирало не заради различни икономически интерпретации, а в резултат на променящите се с времето политически приоритети на Европейската комисия, комбинирани с предизвикателствата пред

практическото приложение на правилата. Този извод е верен особено по отношение на приложението на режима на държавни помощи в сектора на енергетиката, което крие свои специфични особености.

§ 3. Историческо развитие на държавните помощи в енергетиката

В следващият раздел дисертацията изследва интензивния разцвет на енергийния сектор от индустриалната революция през втората половина на XVIII век насам, като обаче приложението на държавните помощи като нормативна рамка за държавна намеса става релевантна в годините след Втората световна война. Тогава енергетиката в Европа (в това число и в България) е бил сектор, изцяло доминиран от държавна намеса. Тя се е изразявала не само в поддържане на стабилността и сигурността на енергийните системи, но и в увеличаване на конкурентноспособността на т.нар. „национални шампиони“ – публични дружества, които участват в наднационални икономически отношения. Именно този аспект – държавната подкрепа за конкретни предприятия с публично участие, е фокусът на практиката на Европейската комисия в началото на прилагането на режима на държавните помощи през 90-те години на 20 век. Това е и началото на периода на либерализация и отваряне за конкуренция на националните пазари, където повечето от компаниите за електричество и природен газ са били публични предприятия.

Изследването показва как конкретното приложение на разпоредбите за държавни помощи в енергийния сектор е обект на динамично развитие в последните години. Националната енергийна политика на протекционизъм и регулация е заменена с обвързване на енергетиката с климатичните промени, по-чистата околна среда и борбата с глобалното затопляне. Енергетиката в днешно време е белязана от ангажиментите на ЕС и държавите членки по Парижкото споразумение относно изменението на климата и от амбицията на националните правителства, в по-голяма или по-малка степен, да участват в прехода към нисковъглеродна икономика. Наред с това напредъкът на нови технологии, иновациите, конкуренцията в предоставяне на нови услуги, увеличаващата се свързаност на енергийните системи също водят до фундаментални промени в енергетиката. Подобни фундаментални процеси на икономическа трансформация са немислими без сериозна намеса от страна на държавата, което обуславя и промяна в правилата за държавни помощи, тяхното прилагане и предизвикателствата, които стоят пред националните правителства и Европейската комисия при запазването на баланса между конкурентноспособен вътрешен пазар и стабилност на националните енергийни сектори.

Особено внимание е обърнато на България, където прилагането на режима на държавни помощи показва сходства с еволюцията на европейско ниво. В първите години след присъединяването на България към Европейския съюз, а и досега, са особено актуални случаи, в които предприятия със стратегическо значение за националната енергийна система биват подпомагани от държавата в преходните условия на приватизация и либерализация. Някои от тези казуси касаят правоотношения, възникнали още преди присъединяването на България, но които следва да бъдат преуредени в съответствие с европейското законодателство. Актуалните тенденции в енергийните сектори, и по-специално рязкото увеличаване на производство на енергия от възобновяеми източници чрез национални схеми за подпомагане, са напълно приложими и за България и обуславят друга тенденция на приложението на правилата за държавни помощи.

§ 4. Нормативна рамка и правомощия на административните органи

1) Нормативна рамка на европейско ниво

В този раздел дисертацията изследва нормативната основа на правилата на държавни помощи в първичното право на Съюза е ограничена и обхваща три разпоредби, въведени чрез Договора от Маастрихт в Договора за Европейската общност, които понастоящем се съдържат в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), а именно – членове 107 до 109. Тези разпоредби са поместени в Дял VII – Общи правила за конкуренция, данъчно облагане и сближаване на законодателствата, Глава първа – Правила за конкуренцията, Раздел втори – Държавни помощи. Като част от правилата относно конкуренцията, държавните помощи са сфера на изключителна компетентност на Европейския съюз.

Изложението започва с първата от тези разпоредби – тази на чл. 107, п. 1 ДФЕС, която въвежда понятието за държавни помощи. От фактическия състав на нормата се извежда, че държавната помощ се забранена като несъвместима с вътрешния пазар, ако са налице четири кумулативни елемента – (1) намеса от държавата или чрез държавни ресурси под каквато и да е форма; (2) нарушаване или заплахата за нарушаването на конкуренцията; (3) ефект върху търговията между държавите-членки; (4) поставяне на определени предприятия в по-благоприятно положение. В разпоредбата на чл. 107, п. 2 от ДФЕС се съдържат три изчерпателно изброени хипотези на държавни помощи, които са *ex lege* обявени за съвместими с вътрешния пазар, независимо че могат да изпълнят фактическия състав на параграф първи. Разпоредбата на чл. 107, п. 3 ДФЕС предоставя

правомощие за преценка дали държавна помощ, която изпълнява критериите на първия параграф на чл. 107, все пак може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар по преценка на Европейската комисия. Подобна съвместимост е възможна, ако държавната помощ попада в някоя от петте изброени категории на чл. 107, п. 3 ДФЕС. От значение е хипотезата на чл. 107, п. 3, буква в) от ДФЕС, според което държавната помощ е съвместима в случай, че улеснява развитието на някои икономически дейности в Европейския съюз, и не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес. По-нататък в изложението се дават примери за приложението на този параграф, например чрез временните мерки за държавна помощ, прилагани за справяне с икономическите кризи от 2008 г., 2020 г. и 2022 г.

Правомощията на ЕК по отношение на държавните помощи са очертани в член 108 от ДФЕС. А компетентността да приема регламенти относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 ДФЕС е предоставена на Съвета, който действа предложение на Комисията и след съгласуване с Европейския парламент, съгласно чл. 109 ДФЕС.

След като прави преглед на правната рамка на ниво първично законодателство, дисертацията обхваща и уредбата на държавните помощи обхваща и актове на вторичното законодателство. Те биват разделени на две групи – актове, съдържащи процесуалноправни норми, и актове, съдържащи материалноправни норми.

Дисертацията посочва, че най-развитата уредба на държавните помощи е поместена в необвързващи правни актове, наричани още „меко законодателство“, които се приемат от Комисията. Това са насоки, съобщения, известия, препоръки, становища, ръководства, които не се вменват в традиционното деление на правните актове на такива със „задължителни“ и „незадължителни“ правни последици, тъй като от една страна подобни актове имат нормативна стойност и въвеждат ясни правила за поведение, но от друга страна не са скрепени с никакви мерки за принуда.

В заключение на раздела се прави извод, че комбинацията от ограничени разпоредби в първичното законодателство, няколко акта на вторичното законодателство, които стесняват и по този начин концентрират обхвата на режима на държавни помощи, заедно с редицата актове на мекото законодателство илюстрират гъвкавата нормативна уредба на държавните помощи на европейско ниво, която е признак за необходимостта правилата за държавни помощи да бъдат солидни по отношение на основните си елементи, но също така да бъдат адаптирани към конкретните икономически или политически приоритети (като например борбата с климатичните промени) или

предизвикателства пред държавите членки (като например финансовата криза от 2008 г., Ковид-19 пандемията или войната в Украйна).

2) Нормативна рамка на национално ниво

На следващо място дисертацията се обръща към правната уредба на държавните помощи на национално ниво, която е разпределена между закони и подзаконовни нормативни актове. На първо място, държавните помощи са уредени в Закона за държавни помощи (ЗДП). Законът в голяма степен компенсира ограничената уредба на европейско ниво и съдържа редица правила относно фактическото приложение на режима на държавни помощи в България, поради което неговите основни елементи следва да бъдат разгледани. Сега действащият ЗДП, в сила от 27.10.2017 г., отменя предходния Закон за държавните помощи, обнародван на 24.10.2006г. и в сила от 01.01.2007 г. На подзаконово ниво правната уредба е допълнително развита в Правилника за прилагане на ЗДП.

Подзаконовата нормативна база, уреждаща режима на държавни помощи в България, включва Правилникът за прилагане на закона за държавни помощи, както и три наредби, уреждащи конкретни процесуалноправни (във връзка с изискванията при уведомяване на министъра на финансите от страна на администратора относно нови държавни помощи) или материалноправни (предоставяне на държавни помощи, свързани със средства от европейските кохезионни фондове) аспекти на прилагането на режима на държавни помощи и допълват цялостната му уредба.

Анализът на законовата и подзаконовата нормативна рамка на държавните помощи налага извода, че българският законодател е въвел единна, вътрешно непротиворечива и всеобхватна правна уредба на режима на държавни помощи, която достатъчно пълно регулира както материално-правните, така и процесуално-правните аспекти на режима. Българската нормативна рамка във всяко отношение следва европейската и не предвижда отклонения, а по-скоро я допълва и адаптира към контекста на българската правна система. Същевременно, законът предвижда уредба на съдебните иски, която се отклонява от общия административноправен режим на АПК, но това отклонение до голяма степен се обяснява с особеността на правния режим на държавните помощи, който обхваща както отношения между органи на публична власт – администратор на държавна помощ, министър на финансите и Европейска комисия, така и отношения между администратора на държавната помощ и частноправни субекти, а накрая и отношения между самите частноправни субекти – бенефициери по държавната

помощ, и техните контрахенти, също частноправни субекти. Тази сложна и тристепенна структура на правни отношения налага особен ред за искова защита в хипотеза на незаконосъобразна държавна помощ и нейното възстановяване. Така българската правна уредба на държавните помощи дава стабилна нормативна основа за прилагането на режима безпротиворечиво и последователно от всички страни в процеса по предоставянето на държавната помощ.

Втора глава. Понятие и административноправен характер на държавните помощи.

В тази глава е разгледано понятието на държавните помощи, изведено от нормативната основа и съдебната практика по прилагането ѝ, както и административноправния характер на държавните помощи. Изследването проследява какви административни актове биват приемани в изпълнение на режима на държавните помощи, какъв е техният характер, и от тази гледна точка – какви особености на административноправния режим на държавните помощи се наблюдават в сравнение с общия административноправен режим в България.

§ 1. Понятие за държавни помощи

Въз основа на легалното определение в чл. 107, п. 1 от ДФЕС, реципирано в § 1. от ДР на Закона за държавните помощи и вследствие на богата практика на Съда на ЕС, както и основавайки се на утвърдената теория в националните и чуждоезични научни трудове, дисертацията извежда следните елементи на фактическия състав на понятието за държавни помощи. Първо, трябва да е налице мярка, представляваща намеса от държавата и засягаща държавни ресурси. Второ, мярката трябва да предоставя избирателно предимство на получателя чрез подпомагането на предприятие или производството на определени стоки. Трето, мярката трябва да нарушава или заплашва да наруши конкуренцията. Последно, мярката трябва да има потенциал да засегне търговията между държавите членки.

След извеждането на понятието, дисертацията се фокусира върху приложението на този фактически състав конкретно в областта на енергетиката и демонстрира, че едни от най-дебатираните решения на Съда на ЕС са свързани със ситуации, в които държавата предоставя предимство на определени предприятия в енергийния сектор, и по-специално – производители на енергия от възобновяеми източници, по схема за подкрепа, в която финансовата тежест се понася не от държавния бюджет, а от други частноправни субекти, участващи на пазара. При тези казуси се поставя въпросът дали изобщо е налице държавна помощ, поради липсата на участие на публичните финанси, или публичният

контрол върху схемата за помощ е достатъчен фактор, който да ангажира държавната намеса, и оттам – да осъществи първия елемент от фактическия състав на държавните помощи. Тези хипотези са отразени в двете основни линии на съдебна практика, представени в дисертацията. В първата Съдът на ЕС отхвърля участието на държавата чрез публични ресурси, давайки тясно тълкуване на елемента „държавен ресурс“ в чл. 107, п. 1 ДФЕС. Примери са делото *PreussenElektra* от 2001 г. и скорошните решения по делото *ENEA* от 2017 г. и по делото *EEG 2012* от 2019 г. Във втората линия Съдът дава по-широко тълкуване и приема, че наличието на контрол от страна на държавата реализира елемента на фактическия състав, въпреки че няма ангажиране на публичен ресурс. Този подход е възприет в делата *Essent* от 2008 г. и *Vent de Colère* от 2013 г.

Прегледът на еволюцията на съдебната практика по прилагането на режима на държавни помощи в областта на енергетиката показва сериозен фокус върху един от основните елементи – наличието на държавен ресурс, което се корени в спецификата на мерките за подкрепа в областта на енергетиката, където въвличането директно на държавен ресурс не се среща в последните десетилетия за сметка на по-гъвкави схеми, които ангажират всички участници на пазара и които разпределят финансовата тежест на подкрепата сред крайните потребители. Еволюцията на съдебната практика показва как Съдът приема ключови, но същевременно противоречиви решения като *PreussenElektra*, които в последствие ревизира чрез решенията *Vent de Colere* и *Essent*. В тези последващи решения където поставя фокус в тълкуването на чл. 107, п. 1 от ДФЕС от гледна точка на фактическото участие на държавата в енергийната политика. При това тълкуване на предно място излиза не формалната преценка на това дали финансовата тежест на подкрепата пада върху фиска или частноправни субекти, а дали ефективният контрол и провеждане на механизма на мярката в крайна сметка принадлежи на държавата в лицето на неин орган или публично предприятие. Подобен подход силно ограничава възможностите на държавите да въвеждат схеми за подкрепа извън режима на държавните помощи, и респективно увеличава чувствително ролята и правомощията на Европейската комисия. В последните години Съдът отново ревизира практиката си в решенията *ENEA* и *EEG 2012*, връщайки се към корените на *PreussenElektra*, само че този път се придържа към тясното и формално тълкуване на елемента на държавен ресурс чрез важни уточнения и разграничаване на различни хипотези в устройството на схемите за подпомагане. Подобен подход дава повече гъвкавост, но оттам – и повече отговорност на държавите при мерките им за подкрепа на възобновяемата енергия, като насоката на такава съдебната практика към публичните институции е да се придържат по-близко до

пазарните отношения и да оставят баланса на конкуренцията и икономическата логика да контролират разпределението на финансовата тежест от схемите за подкрепа, за сметка на държавната намеса върху финансовите средства и администрирането им.

Накрая на този раздел е направен извод относно съответствието между установеното в съдебната практика на Съда на ЕС понятие за държавна помощ и определението за държавна помощ, дадено от българския законодател в Закона за държавните помощи. Въз основа на анализа е изведено предложение *de lege ferenda* за промяна на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗДП във връзка с § 1, т. 7 от ДП на ЗДП, чрез което понятието за държавни помощи в националното законодателство да се закрепят пълно съответствие с режима на държавни помощи, въведен в чл. 107, п. 1 от ДФЕС и съдебната практика по прилагането му.

§ 2. Административноправен характер на държавните помощи

В този раздел е направен анализ как изведеното понятие за държавни помощи се съвместява с установената административноправна доктрина, и по-конкретно как понятието за държавни помощи на практика се реализира чрез приемането на нормативни актове или издаването на административни актове, както и какви белези откроява административноправния режим на държавните помощи в българския енергиен сектор в сравнение с общите принципи на административното право.

Всяка мярка на държавна помощ попада в обхвата на административното право, тъй като представлява намеса на държавата в икономиката. Същевременно режимът на държавните помощи не попада в основния дял на административноправните норми. Ако трябва да бъде систематизиран, режимът на държавните помощи трудно би попаднал в конкретна област на държавното управление, уредена от специалната част на административното право. Това е така, защото възможностите за държавна намеса чрез помощи могат да бъдат осъществени във всяка сфера на стопанския и обществен живот. Затова, за целите на дисертационния труд, държавните помощи в енергетиката са разгледани от гледна точка на техния специален административноправен режим на управление в областта на енергетиката. В този контекст, държавните помощи попадат в обхвата на стратегическото държавно управление, имащо за цел реализирането на дългосрочни и структурни политики, приети в изпълнение на националната стратегия в областта на енергетиката. Същевременно, режимът на държавни помощи се родее с финансовото и данъчното право, тъй като урежда начини за преразпределяне на brutния вътрешен продукт и често мерките за подкрепа имат фискален характер.

На следващо място дисертацията разглежда режима на държавни помощи от гледна точка на субектите на административното право. В този контекст режимът поставя фокус върху органите на държавно управление и юридическите лица. От гледна точка на компетентните органи, режимът на държавни помощи не откроява разлики с държавното управление в областта на енергетиката като дял на административното право – специална част. Същевременно, взаимодействието между тези компетентните органи като субекти на административното право разкрива, че уредбата и разпределението на правомощията на държавните органи в областта на държавните помощи показва отклонение от координацията като метод при осъществяването на централизацията в държавното управление, защото министърът на финансите като орган на централната власт, имащ координационни функции по отношение на държавните помощи, няма властнически правомощия спрямо администраторите на държавна помощ, изразяващи се в издаване на административни актове.

Анализът демонстрира как уредбата на държавни помощи съставлява един пример на още по-гъвкава хипотеза на координация и централизация, при която координиращото ниво (министърът на финансите) обезпечава информационните нужди и гарантира осъществяването на необходимите процедури, най-вече във връзка с взаимоотношенията с Европейската комисия, но няма властническо координационно въздействие върху определени адресати. Това въздействие оказват администраторите на държавна помощ във връзка с прилагането в действие на мерки на държавна помощ, за което те са отговорни. Този модел може да се приеме за уместен и подходящ спрямо спецификите на режима на държавните помощи, тъй като администраторът на държавна помощ по естеството си следва да има голяма доза на оперативна самостоятелност. В дисертационния труд е направено конструктивно предложение *de lege ferenda* за изменение на модела на координация като метод на управление в областта на държавните помощи чрез предоставяне на обвързваща сила на някои от правомощията по координация на министъра на финансите.

На следващо място, дисертацията се концентрира върху нормативните източници на административното право, които служат за основа на прилагането на държавните помощи, и обосновава, че не може да се изведе общоприложимо правило или заключение. В това се крие една от особеностите на административноправния режим на държавните помощи – многообразието на възможностите за намеса на държавата в енергийния сектор води със себе си и широко многообразие от властнически актове, с които тази намеса да бъде реализирана по административноправен ред.

По отношение на видовете административноправни норми, режимът на държавните помощи в областта на енергетиката отново показва голямо разнообразие. Все пак, най-често срещани в административноправния режим на държавните помощи са оправомощаващите, и на следващо място – задължаващите норми.

По отношение на действието по време, пространство и спрямо лицата, административноправните норми в областта на енергийните държавни помощи не показват отклонения от общия административноправен режим.

В този раздел е направена и систематизация на видовете източници на административното право, върху чиято основа се изпълняват конкретните мерки на държавна помощ в областта на енергетиката. Особено внимание е обърнато на решенията на Министерски съвет, които могат да попаднат в три категории актове – тези с характер на административни актове; тези с характер на „вътрешнослужебни административни актове“; и тези, които изобщо не разкриват белезите на административен акт – съвещателни и протоколни решения. Систематизация на източниците показва, че административноправният режим на държавните помощи има богати нормативни източници, които отразяват многообразието на видовете намеса на държавата в енергийния сектор с цел подпомагане на конкретни бенефициери на помощта или на по-широк кръг участници в този икономически сектор. Като известна тенденция може да се посочи, че когато става дума за мерки на държавна помощ, имащи структурен характер и насочени към широк кръг пазарни участници, тогава Наредбите на Министерски съвет или на министъра на енергетиката като подзаконови нормативни актове се явяват най-честият способ за административноправна уредба. А когато става дума за мерки на държавна помощ, които са насочени към конкретни, индивидуално определени бенефициери, тогава решенията на министерски съвет като ненормативни актове са най-типичният способ за държавна намеса.

По отношение на видовете компетентност дисертацията обосновава, че конкретно при режима на държавни помощи администраторите на държавна помощ действат при условията на обвързана компетентност.

Трета глава. Държавни помощи в българския енергиен сектор, свързани с енергийната сигурност.

В тази глава изложението започва с еволюцията на държавните помощи, както на национално ниво, така и на европейско ниво, които са били концентрирани традиционно и на първо място и върху енергийната сигурност като приоритет, признат и на законодателно ниво. В тази глава са представени мерки на държавна помощ от

административноправна перспектива, всяка от тях е анализирана по отношение на нормативната си основа и характер, и след това съпоставена с фактическия състав на държавните помощи съгласно ЗДП, за да се направи извод за наличие или не на държавна помощ, съответно относно законосъобразността и съвместимостта на държавната помощ.

§ 1. Изграждане на газова свързваща инфраструктура

Тази мярка за държавна помощ е индивидуална, насочена към конкретен бенефициер, и единствената в изложението, която има за цел подпомагането на инфраструктура.

Обект на мярката е проектът за междусистемна свързаност между България и Гърция (ИБГ – Интерконектор България – Гърция), включващ изграждането и управлението на междусистемна връзка за природен газ между България (Стара Загора) и Гърция (гр. Комотини).

Държавната намеса в подкрепа на проекта ИГБ включва комбинация от нормативни актове с различен ранг, правен характер и действие. Те обхващат закон за ратифициране на междуправителствено споразумение и изменения в закона за държавния бюджет, които могат да се квалифицират като „закон във формален смисъл“, както и Решение на Министерски съвет за промяна на Оперативна програма „Околна среда и конкурентноспособност“, което има характер на вътрешнослужебен административен акт.

В заключение анализът обосновава, че индивидуалната мярка за помощ на проекта ИГБ попада в обхвата на правилата за държавна помощ, като същевременно изпълнява всички условия за съвместимост на държавната помощ с правилата на вътрешния пазар. Този извод е потвърден и от анализа на Европейската комисия, която потвърждава, че мярката за подкрепа на ИГБ, разгледана в този раздел, действително е съвместима държавна помощ и на основание чл. 107, п. 3, т. в) от ДФЕС следва да бъде одобрена.

§ 2. Дългосрочни договори за изкупуване на електроенергия

Следващата мярка, която е анализирана в светлината на правилата за държавни помощи, са двата дългосрочни договора за изкупуване на електроенергия (ДДИЕ), сключени между НЕК ЕАД и дружествата „Контур Глобал Марица Изток 3“ АД (ТЕЦ МИ 3) и „Ей и Ес 3С Марица изток 1“ ЕООД (ТЕЦ МИ 1), произвеждащи електричество чрез термални въглищни централи. Договори от такъв тип представляват характерна форма на държавна подкрепа и в други държави-членки, които по този начин целят да модернизират енергийните си мощности чрез привличане на големи инвеститори, компенсирайки техните невъзвращаеми разходи и гарантирайки им определена печалба.

На първо място, мярката се основа на Закона за енергетиката и по-конкретно чл. 93а, ал. 1, т. 2 от ЗЕ, предвиждащ задължение за НЕК ЕАД да изкупува електрическата енергия от производители, присъединени към електропреносната мрежа, по договори за дългосрочно изкупуване на разполагаемост и електрическа енергия. На следващо място, нормативната основа на тази мярка се формира от Решение № 327 от 11 май 2001 г. на Министерски съвет, попадащо в категорията административните актове, които са насочени към друг държавен орган или натоварен да извършва публични функции орган, и имат за правна последица приемането на друг акт, с който се засягат права и законни интереси на граждани или организации. Третият елемент от нормативната основа на тази мярка за държавна помощ са самите договори за дългосрочно изкупуване на енергия, сключени между НЕК ЕАД въз основа на овластяването му с Решение № 327 от 11 май 2001г. на Министерски съвет. Тези договори изразяват частноправни отношения между дружествата, които осъществяват инвестиционни проекти в ТЕЦ МИ 1 и ТЕЦ МИ 3, от една страна, и НЕК ЕАД, като обществен доставчик на електроенергия, от друга.

Изводът от анализа на тази мярка е, че договорите, сключени с „Контур Глобал Марица изток 3“ АД и „Ей и Ес 3С Марица изток 1“ ЕООД, представляват непозволена държавна помощ, която не е съвместима с условията на либерализация на енергийния пазар, тъй като води до икономически неоправдано изразходване на публичен ресурс и представлява бариера за свободно навлизане на нови участници на пазара. Това заключение е потвърдено и в теорията, поради което следва да се приеме, че въпреки липсата на изрично произнасяне от страна на Европейската комисия по този случай, е налице държавна помощ, която не е съвместима с правилата на вътрешния пазар.

§ 3. Фонд „Сигурност на електроенергийната система“

Следваща мярка в анализа е създаването на фонд „Сигурност на електроенергийната система“ (Фонд СЕС), тъй като именно чрез този фонд държавата се опитва да коригира дисбалансите в енергийната система, причинени от самите договори за дългосрочно изкупуване на енергия и поетите към двата производителя на електроенергия ангажименти. За разлика от тях обаче, образуването и изпълнението на Фонд СЕС не е индивидуална мярка на държавна помощ, а структурна реформа, която обхваща целия електроенергиен сектор и цели постигането на баланс и равномерно разпределение на финансовата тежест между участниците в сектора.

Нормативната основа за функционирането на Фонд СЕС се съдържа на първо място в Закона за енергетиката, а на следващо място в подзаконовия нормативен акт – Наредба за реда и начина за набирането, разходването, отчитането и контрола на

средствата на Фонд "Сигурност на електроенергийната система". Административноправният режим на Фонд СЕС се характеризира с голяма степен на публична защита към събираните от него средства. Тази защита се обуславя от важната му роля за балансирането на икономическите отношения в енергийния сектор, и запазването на структурната стабилност на енергийния сектор.

Изводът на анализа е, че мярката по създаване на Фонд СЕС, в определени нейни части (относно компенсирателното на разходите на НЕК ЕАД по ДДИЕ), може да се приеме за несъвместима държавна помощ. Следва да се отбележи също, че тази мярка не е нотифицирана до Европейската комисия, което я прави също така и неправомерна. Тези изводи са подкрепени и в теорията.

Четвърта глава. Държавни помощи в българския енергиен сектор, свързани с декарбонизация и чиста енергия

В тази глава на дисертацията са разгледани мерките, които са насочени към декарбонизацията на българския енергиен сектор и които целят по-оптимизираното използване на наличните ресурси и насърчаването на производство на енергия от възобновяеми източници (ВЕИ).

§ 1. Закон за енергията от възобновяеми източници

Основната мярка на държавна помощ, насочена към декарбонизация в България, представлява схемата за подкрепа, заложената в Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ).

Анализът проследява най-важните от изброените в чл. 18 ЗЕВИ осем мерки за насърчаване на производството на електрическа енергия от възобновяеми източници. От административноправна гледна точка, първата от мерките се състои във въвеждането на приоритетен режим на преноса и разпределението на енергията от възобновяеми източници, който режим намира своето място в подзаконовите нормативни актове, приети от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) – правила за управление на електроенергийната и на електроразпределителните системи. Тези правила имат характера на нормативни административни актове, издадени от КЕВР по прилагане на Закона за енергетиката и по-конкретно на чл. 83, ал. 1, т. 4 и 5 от него.

Втората от мерките се състои във въвеждането на преференциална цена за изкупуване на електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници, както и задължителното изкупуване на тази енергия. Формата на мярката за подпомагането на съоръжения за производство на енергия от възобновяеми източници е чрез определянето на преференциални цени за изкупуване на произведената от тях енергия (т.нар.

преференциални тарифи). Структурата на тази мярка включва три компонента – определяне на преференциална тарифа от КЕВР, задължение за изкупуване на произведената енергия от ВЕИ по тези преференциални тарифи, и препразпределянето на финансовата тежест от мярката.

Разгледаната мярка за държавна помощ изпълнява фактическия състав на § 1, т. 7 от ЗДП, и има силни аргументи в полза на извода, че мярката е съвместима с вътрешния пазар. В този случай административноправният режим за подкрепа на производството на възобновяема енергия е приет в съответствие с изискванията на ЗДП и обуславя положително становище и от Европейската комисия относно съвместимостта на мярката с вътрешния пазар.

§ 2. Намаляване на тежестта, свързана с разходите за енергия от възобновяеми източници

Следващата мярка за държавна помощ, разгледана в този раздел, е свързана с модела за разпределение на финансата тежест за подкрепа на производителите на възобновяема енергия, която се понася от всички крайни клиенти (битови и индустриални чрез „такса за задължение към обществото“, която се начислява върху тяхната консумация). За някои категории крайни клиенти обаче, финансовата тежест за подкрепа на възобновяема енергия може да се окаже твърде висока, тъй като електричеството има голям дял в техните производствени разходи, което рефлектира върху тяхната конкурентноспособност. Това са най-често индустриалните потребители, чиято продукция е енергоемка, като напр. заводи за алуминий, цимент, торове, химическопреработвателни и др.

В България този проблем е адресиран чрез нормативното създаване на възможност за намаляване на тежестта върху определени категории потребители. Съгласно приетата в тази насока Наредба за тежестта, помощта се предоставя под формата на отстъпка от компонентата за разпределение на разходите за изкупуване на електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници, по преференциални цени. Това означава, че получателите на помощта се възползват от намаляване на задължението си да компенсират НЕК, респ. електроразпределителните предприятия за преференциалните цени, на които енергията от възобновяеми източници е била изкупена.

Кръгът на легитимирани да получат такава помощ е определен в чл. 3 от Наредбата за тежестта. Бенефициерът по помощта трябва да отговаря на определени критерии. Специалното третиране на тези предприятия е функция от интензивността на

тяхната консумация на електроенергия и излагането им на въздействието на международната търговия.

В заключение дисертацията защитава извода, че механизмът за подкрепа на енергоемки предприятия, заложен в Наредбата на тежестта, е изцяло в съответствие с административноправния режим на държавните помощи и представлява съвместима с вътрешния пазар мярка на държавна помощ. Такъв е изводът и на Европейската комисия по нотификацията от 05.07.2016 г. от страна на България на Наредбата за тежестта, по която комисията приема решение да не повдига възражения срещу помощта, тъй като тя е съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

§ 3. Разпределение на безплатни квоти за парникови емисии

Тази мярка е свързана пряко с намаляването на парниковите емисии като основен причинител на глобалното затопляне. На европейско ниво функционира квотна система за управление на парниковите емисии, при която предприятията имат право да изхвърлят такива емисии само ако разполагат с квоти, които могат да се търгуват. Правилата за такава схема за търговия с квоти са установени в Директива 2009/29/ЕО („Директива за СТЕ“).

Член 10в от Директивата за СТЕ позволява на държавите членки, чиито електроенергийни системи отговарят на определени критерии, да разпределят безплатни квоти за емисии на инсталации за производство на електроенергия. В замяна на предоставянето на безплатни квоти на производителите на електроенергия, тези държави членки трябва да представят национален инвестиционен план, в който се определят инвестициите, предприети от получателите на безплатните квоти или от други оператори, на стойност поне равна на стойността на съответните безплатно предоставяни квоти за емисии.

България се възползва от тази възможност, приемайки национален инвестиционен план на 28 септември 2011 г., който обхваща периода от 2013 г. до 2020 г. Самият инвестиционен план няма нормативен характер. Той е приет с протоколно решение на Министерски съвет от 28 септември 2011 г. Това решение обаче, тълкувано според съдържанието му, съставлява индивидуален административен акт, с който непосредствено се създават права и задължения за юридическите лица, включени в самия план. Организацията и контролът по изпълнението на плана са обхванати от подзаконов нормативен акт – Наредба за организацията и контрола по изпълнението на националния план за инвестиции за периода 2013 - 2020 г.

На база на анализа се прави извод, че държавната помощ под формата на разпределяне на безплатни квоти за емисии от парникови газове, е съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС, и е въведена законосъобразна от българските органи. Такова е заключението и на Европейската комисия по нотификацията на помощта.

§ 4. Индивидуална подкрепа за високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия

Предмет на мярката е инвестиционна подкрепа за построяването на високоефективна централа за производство на топлинна и електрическа енергия (когенерация) от отпадъци. Централата се планира да бъде построена в София от дружеството „Топлофикация София“ ЕАД, едноличен собственик на капитала на което е Столична община. Основната цел на инвестицията е подобряването на енергийната ефективност чрез когенерация на електрическа и топлинна енергия, и намаляване на използването на вносен природен газ за подгряване на вода.

Бенефициер на държавната помощ е общинското дружество „Топлофикация София“, а формата на държавната помощ е инвестиция, състояща се от грантово плащане, предоставено от Европейските структурни фондове за кохезионна политика, и от заем, който ще бъде получен от Столична община от Европейската инвестиционна банка и ще бъде предоставен от Столична община на Топлофикация София.

Нормативната основа на държавната помощ обхваща на първо място Оперативна Програма „Околна среда“ 2014 – 2020, която е одобрена с Решение на Министерски съвет № 342/15.05.2015 г. Решението на Министерски съвет попада в категорията решения на Министерски съвет, които имат характер на административни актове, и които са насочени към друг орган на държавната власт извън структурата на Министерски съвет, както и имат за цел да обусловят приемането на последващ административен акт. В конкретния случай другият орган е Европейската комисия, и последващото споразумение няма характер на административен акт, тъй като с него не се реализират властнически отношения, но въпреки това следва да се приеме, че решението на Министерски съвет има самостоятелно правно значение на административен акт, който предполага сключването на споразумение в Европейската комисия относно разходването на средствата на съответната оперативна програма.

Вторият административен акт, на който мярката се основава, е Националният план за управление на отпадъците 2014 – 2020 г., одобрен с Решение на Министерски съвет №

831/22.12.2014 г. Това решение следва да се причисли към втората категория решенията на Министерски съвет, които имат характер на „вътрешнослужебни административни актове“ – те са насочени към друг административен орган, който в случая обаче е подчинен на Министерския съвет (например конкретен министър). В случая адресатът на акта е министърът на околната среда и водите, на когото е възложено да осъществява координацията и контрола по изпълнението на националния план, и който е отговорен за изпълнението на плана.

Анализът показва, че тази мярка на държавна помощ е съвместима с правилата на вътрешния пазар, съобразно чл. 107(3)(в) от ДФЕС, което е потвърдено и от положителното становище на Европейската комисия.

III. Приносни моменти

Основни приносни моменти на дисертационния труд са следните.

Важно заключение относно административноправния режим на държавните помощи засяга нормативната уредба. Както е подробно разгледано в Глава Първа, раздел четвърти от дисертационния труд, правната рамка включва както европейско, така и национално законодателство, като нивото на уредба се различава. На европейско ниво държавните помощи са уредени от три разпоредби в първичното законодателство, които са разгърнати най-вече в съдебната практика на Съда на ЕС, в няколко акта на вторичното законодателство предимно с процедурен характер, и в широк спектър актове на „мекото“ законодателство на Европейската комисия. На национално ниво уредбата е кодифицирана в Закона за държавните помощи, като определени детайли отново с предимно процедурен характер са допълнително разписани в Наредбата за прилагане на закона за държавните помощи. И двете нива на правна уредба почиват безпротиворечиво на установената концепция за държавни помощи, изразена в много конкретен фактически състав. Същевременно обаче определението за държавни помощи, дадено в българския Закон за държавните помощи, не отчита определени същностни характеристики на понятието за държавна помощ, поради което с настоящата дисертация е направено предложение „*de lege ferenda*“ за още по-прецизно напасване на правната дефиниция в българския закон към понятието за държавна помощ, така както е изведено в европейската доктрина.

Направени са редица заключения относно административноправния характер на държавните помощи и на техните особености по отношение на отделни аспекти на административното право. Така например се обосновава изводът, че систематичното място на режима на енергийните държавни помощи е в дела специално административно право

на управление в областта на енергетиката, като същевременно са посочени и връзките на държавните помощи с финансовото и данъчното право. Направено е заключение, че макар фокусът традиционно да попада върху юридическите лица като бенефициери или задължени лица в съответните мерки на държавна помощ, се наблюдава тенденция на оправомощаване на физическите лица като активни участници в енергийния сектор, което предпоставя и по-голямото им значение като субекти на административното право в тази негова специална част.

Защитена е тезата, че режимът на държавни помощи в областта на енергетиката показва отклонение от координацията като метод при осъществяването на централизацията в държавното управление. По-конкретно, координацията е изведена до още по-голяма степен на самостоятелност, без същевременно да става въпрос за децентрализация, тъй като министърът на финансите като орган на централната власт, имащ координационни функции по отношение на държавните помощи, няма властнически правомощия спрямо администраторите на държавна помощ, изразяващи се в издаване на административни актове. В тази връзка в дисертационния труд е направено предложение *de lege ferenda* в Закона за държавните помощи, с което да се внесе по-голям баланс в системата на координация между държавните органи чрез предоставяне на по-голяма тежест при осъществяването на властнически контрол върху прилагането на закона от страна на министъра на финансите и придаването на обвързващ характер на неговите становища.

Особено важен момент е анализът на категорията изпълнителна дейност, която е приложима в областта на държавните помощи. В дисертацията е направен извод, че администраторите на държавна помощ действат при условията на обвързана компетентност, което е обоснован и правилен подход от гледна точка на факта, че режимът на тези помощи е свързан с добре очертани права и задължения, които засягат правната сфера на бенефициерите на държавна помощ и на останалите участници в енергийния сектор, върху които пада тежестта на мерките за държавна помощ.

Анализът на отделните видове източници на административното право поставя фокус върху решенията на Министерски съвет. От теоретично значение важен е застъпеният извод, че макар тези решения традиционно биват приети в теорията като „вътрешнослужебни актове“, по отношение на държавните помощи решенията на Министерски съвет могат да попаднат в три категории актове, които не се изчерпват единствено с определението на „вътрешнослужебни актове“. Първата категория са

решенията на Министерски съвет, които имат характер на административни актове, и които са насочени към друг орган на държавната власт извън структурата на Министерски съвет, както и имат за цел да обусловят приемането на последващ административен акт. Втората категория са решенията на Министерски съвет, които имат характер на „вътрешнослужебни административни актове“ – те са насочени към друг административен орган, който в случая обаче е подчинен на Министерския съвет (например конкретен министър), и са насочени към пораждање и реализиране единствено на вътрешно-административни отношения. Третата категория са решенията на Министерски съвет, които изобщо не разкриват белезите на административен акт – това са решенията, с които се приемат становища на Министерски съвет и решенията, с които Министерски съвет се произнася по оперативни и текущи въпроси (протоколни решения).

Накрая, анализът на конкретните мерки на държавна помощ показва, че тези от тях, които са с общо приложение и засягат широк и неопределяем кръг от участници, и които са приети след присъединяването на България към ЕС, са в съответствие с правилата за държавни помощи и разкриват висока степен на правилно реализиране на административноправния режим на държавните помощи. При тях административноправният характер на мерките отговаря на тяхната цел, намесата на публична власт е пропорционална и обоснована и се осъществява в границите на Закона за държавните помощи и приложимото европейско законодателство. От друга страна, някои от индивидуалните мерки за подкрепа на конкретни предприятия, които са приети преди присъединяването на България към ЕС, разкриват противоречие с правилата на държавни помощи и не могат да се приемат за съвместими с вътрешния пазар. Дори и да са били обосновани към момента на приемането си, тези индивидуални мерки следва да бъдат приведени в съответствие с приложимата национална и европейска правна рамка, а държавните органи следва да избягват да приемат подобни мерки в отклонение на правилата за държавна помощ.

На тази основа, настоящата дисертация обосновава, че административноправният режим на държавните помощи в българския енергиен сектор отговаря в много голяма степен на основните положения на общото административното право, както и на стандартите на европейското законодателство и съдебна практика. В ограничените хипотези, където такова съответствие не е напълно изведено, са направени предложения *de lege ferenda*, чието приемане би подобрило правната рамка и би усъвършенствало

административноправния режим на държавните помощи и би спомогнало за по-ефективното му прилагане на практика в българския енергиен сектор.

IV. Публикации, свързани с дисертационния труд

1. **Стойнов, В.** Становищата на данъчните администрации, водещи до забранени държавни помощи (Решенията на ЕК срещу Люксембург, Холандия, Ирландия и Белгия). – Европейски правен преглед, 2017, Том XVII.
2. **Стойнов, В.** Режимът на административните нарушения и наказания в сектора на енергетиката. – 50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции и бъдеще. Сборник с доклади от научна конференция, посветена на 50 години от влизането в сила на Закона за административните нарушения и наказания от 1969 година. С.: СУ „Св. Климент Охридски“, 2020.
3. **Стойнов, В.** Еволюция и съвременни тенденции на режима на държавни помощи. – Правна мисъл, 2022, Книга IV.